

# COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-071284-122

DATE : 10 septembre 2012

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE MARC-ANDRÉ BLANCHARD, J.C.S.**

---

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Demandeur

C.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

Défendeur

-et-

**LE COMMISSAIRE AUX ARMES À FEU**

-et-

**LE CONTRÔLEUR DES ARMES À FEU**

-et-

**LE DIRECTEUR DE L'ENREGISTREMENT**

Mis en cause

---

## JUGEMENT

**(Déclaration d'invalidité constitutionnelle)**

---

[1] Le Procureur général du Québec (« **le Québec** ») cherche à faire déclarer inconstitutionnel l'article 29 de la *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule* (« **C-19** »)<sup>1</sup> qui permet la destruction, dès que possible, de tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu (« **le Registre** ») autres que les armes à feu

---

<sup>1</sup> L.C. 2012, ch. 6.

prohibées ou à autorisation restreinte et à obtenir la transmission de toutes les données provenant du Québec.

[2] Le litige porte principalement sur la constitutionnalité de cet article qui énonce:

29. (1) Le commissaire aux armes à feu veille à ce que, dès que possible, tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent dans le Registre canadien des armes à feu, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève de lui soient détruits.

(2) Chaque contrôleur des armes à feu veille à ce que, dès que possible, tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu autres que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui relèvent de lui, ainsi que toute copie de ceux-ci qui relève de lui soient détruits.

(3) Les articles 12 et 13 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et les paragraphes 6(1) et (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas à la destruction des registres, fichiers et copies mentionnés aux paragraphes (1) et (2).

[3] Le Procureur général du Canada (« **le Canada** »), le Commissaire aux armes à feu (« **le Commissaire** ») et le Directeur de l'enregistrement (« **le Directeur** ») s'y opposent.

[4] Pour les motifs qui suivent le Tribunal conclut, notamment, que la destruction de tous les registres et fichiers relatifs à l'enregistrement des armes à feu prévue à l'article 29 de C-19 participe à la négation de l'équilibre constitutionnel juste et fonctionnel entre le Canada et le Québec puisqu'il constitue une tentative directe d'empêcher cette dernière d'exercer un domaine de sa compétence constitutionnelle et s'avère contraire aux principes du fédéralisme coopératif. Le Québec peut également obtenir les données colligées en partenariat avec le Canada pour assurer l'administration efficace de la *Loi sur les armes à feu*<sup>2</sup> (« **LAF** »).

### Les faits

[5] Le 13 juin 1995, le Canada adopte la LAF.

[6] Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, les dispositions relatives à l'enregistrement des armes à feu entrent en vigueur<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> L.C. 1995, ch. 39.

<sup>3</sup> Décret fixant au 1<sup>er</sup> décembre 1998 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi, C.P. 1998-1733 - 24 septembre 1998.

[7] L'article 4 de la Loi met en place un mécanisme de délivrance de permis, de certificat d'enregistrement et d'autorisation permettant la possession d'arme à feu sans encourir de responsabilité criminelle.

[8] Le ministre de la Justice d'alors déclare à la Chambre des communes que le système qu'il faudra concevoir et mettre en oeuvre relèvera d'une collaboration notamment avec les autorités provinciales<sup>4</sup>.

[9] À ce titre, l'entente initiale intervenue entre le Québec et le Canada énonce<sup>5</sup> :

**ATTENDU QUE** la Gendarmerie royale du Canada oeuvre en partenariat avec le Québec pour assurer l'efficacité de l'application de la *Loi sur les armes à feu*;

**ATTENDU QUE** le Québec est responsable de l'administration de certains aspects de la *Loi sur les armes à feu* sur son territoire;

[10] On retrouve sensiblement le même texte dans la dernière entente<sup>6</sup> :

**QUE** le Québec est responsable de l'administration de certains aspects de la *Loi sur les armes à feu* sur son territoire;

**QUE** le Centre des armes à feu du Canada, un organe de la Gendarmerie royale du Canada, travaille en partenariat avec le Québec pour assurer l'administration efficace de la *Loi sur les armes à feu*;

[11] Notons qu'en vertu de la Loi, chaque citoyen canadien qui acquiert une arme d'épaule ou qui en possède une doit, sauf exception, détenir premièrement un permis de possession d'arme à feu<sup>7</sup> délivré par le Contrôleur des armes à feu («le **Contrôleur**») et, deuxièmement, le certificat d'enregistrement spécifique pour cette arme<sup>8</sup>, délivré par le Directeur.

[12] De 1998 à 2004, le Québec administre les demandes de permis d'armes à feu à partir du centre de traitement du Québec. Par la suite, pour des raisons d'économie financière, le bureau de Miramichi au Nouveau-Brunswick accomplira ces fonctions.

[13] En 2003, le Solliciteur général du Canada garantit au ministre de la Sécurité publique du Québec que cette centralisation de services administratifs n'empêchera pas le Contrôleur des armes à feu d'exercer pleinement leurs responsabilités légales provinciales<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Pièce PGQ-2, pages 9707 et 9709.

<sup>5</sup> Pièce PGQ-29.

<sup>6</sup> Onglet C de la Déclaration assermentée de Pierre Perron du 5 avril 2012.

<sup>7</sup> *Précité*, note 2, art. 13 et 56.

<sup>8</sup> *Id.*, art. 60 et 112.

<sup>9</sup> Pièce PGQ-37.

[14] Notons que le formulaire de demande d'enregistrement d'armes à feu pour un citoyen contient la mention suivante :

« Les renseignements recueillis dans le présent formulaire sont exigés en vertu de la *Loi sur les armes à feu*. Ils seront utilisés pour déterminer l'admissibilité et pour appliquer la législation relative aux armes à feu. Les droits des particuliers quant à l'information les concernant sont régis par la législation fédérale, provinciale ou territoriale applicable en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels et, en outre, par les dispositions de la *Loi sur les armes à feu*. »<sup>10</sup>

[15] D'ailleurs, le dernier accord financier Canada-Québec énonce :

#### **CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS**

**13.** Tout renseignement recueilli par le Canada ou le Québec, dans le cadre du présent accord, est assujéti aux droits et aux protections prévus par les législations fédérale et québécoise concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

**14.** Les parties conviennent de s'aviser mutuellement et de se consulter avant de divulguer tout renseignement obtenu dans l'application de l'accord.<sup>11</sup>

[16] La preuve non contredite montre que les armes d'épaule constituent plus de 90% des armes à feu enregistrées au Québec et que le commerce de celles-ci s'avère une préoccupation provinciale. En effet, selon cette preuve de sécurité publique, depuis qu'il existe l'obligation de les enregistrer, on constate :

- Une baisse de la criminalité associée aux armes à feu;
- Q'on répertorie moins d'homicides conjugaux perpétrés par une arme à feu;
- Que les suicides commis au moyen d'une arme à feu sont moins nombreux;
- Que le nombre d'homicides commis à l'aide d'une arme d'épaule a chuté de 30%;
- Qu'on observe une amélioration marquée de la lutte contre le trafic illicite d'arme à feu;
- Que le dépistage des armes volées s'en trouve facilité;

---

<sup>10</sup> Pièce PGQ-14.

<sup>11</sup> *Précité*, note 5.

- Que l'exécution des ordonnances d'interdiction de possession d'armes à feu émises par les tribunaux s'avère plus efficace.<sup>12</sup>

[17] Également, selon des policiers québécois<sup>13</sup>, l'existence d'un registre d'épaule facilitera leur travail et leurs enquêtes tout en aidant à l'exécution des ordonnances des tribunaux interdisant la possession des armes à feu.

[18] Le Québec désire créer éventuellement son propre registre des armes d'épaule.<sup>14</sup>

[19] Le 5 avril 2012, C-19 entre en vigueur par sanction royale et le Tribunal prononce des ordonnances le même jour, notamment pour suspendre l'application de l'article 11 de C-19 et les effets de l'article 29 de C-19 pour les données québécoises contenues au registre.

[20] Le 13 avril 2012, le Tribunal proroge ces ordonnances pour valoir jusqu'au prononcé du jugement sur l'injonction interlocutoire.

[21] Le Tribunal souligne que ce qu'on appelle « le registre » ne se matérialise pas par l'existence d'un registre national électronique unifié. En effet, le Registre canadien des armes à feu en direct (« **RCAFED** ») se compose de l'ensemble des données alimentées, mises à jour et consultées quotidiennement par les personnes responsables des administrations tant fédérale, provinciale que municipale<sup>15</sup>.

[22] Le Centre d'information de la police canadienne (« **CIPC** »), un système national automatisé, permet de mettre en commun les renseignements obtenus par plus de 900 organismes canadiens d'application de la Loi et par des ministères fédéraux et provinciaux. Au Québec, l'accès au CIPC s'effectue au moyen d'un système nommé le Centre de renseignements policiers du Québec (« **CRPQ** »)

[23] Le CIPC héberge dans un système informatisé complexe, le Système canadien d'information relativement aux armes à feu (« **SCIRAF** »), autrefois connu comme le Système canadien d'enregistrement des armes à feu (« **SCEAF** ») qui contient toute l'information exigée par la *Loi sur les armes à feu*<sup>16</sup> (« **LAF** ») pour lequel la Gendarmerie royale du Canada (« **GRC** ») en offre le support technique et administratif.

[24] Hormis le registre, les banques de données du CIPC incluent notamment les informations relatives aux véhicules moteurs et leurs conducteurs ainsi que le Registre des personnes manquantes de l'organisme luttant contre l'Alzheimer<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Pièces PGQ-10, PGQ-23, PGQ-48, PGQ-49, PGQ-59, PGQ-65.

<sup>13</sup> Voir les déclarations assermentées déposées par Québec.

<sup>14</sup> Pièces PGQ-16 et PGQ-17.

<sup>15</sup> *Id.*, art. 83, 85, 87 et 90.

<sup>16</sup> L.C. 1995, c. 39.

<sup>17</sup> Déclaration assermentée de Denis St-Pierre, 5 avril 2012, pages 15 à 22.

[25] Des banques de données contenant des informations pour fins d'enquête, de renseignement ou d'identification constituent les trois autres principales catégories de base de données gérées par le CIPC. Plus de 80 000 usagers incluant diverses instances provinciales peuvent accéder à ces données constituées à même des informations provenant, entre autres, pour le Québec, des forces policières provinciales ou municipales et des services correctionnels<sup>18</sup>.

[26] Le Canada paie les frais du CIPC et n'impose aucun droit au Québec pour l'accès à ces banques de données<sup>19</sup>.

[27] La LAF prévoit la confection de deux types de registre, l'un relatif aux renseignements liés à l'obtention de permis, de possession et d'acquisition d'armes à feu tenu par le Contrôleur, l'autre détient l'enregistrement des armes à feu, tenu par le Directeur.

[28] Ces renseignements colligés se trouvent regroupés dans ce registre central informatisé complexe, le SCIRAF.

[29] Selon l'article 83 de la LAF, le Directeur doit inscrire au registre les renseignements concernant :

- la délivrance, le refus et la révocation :
  - des certificats d'enregistrement (arme à feu sans restriction, arme à feu prohibée et arme à feu à autorisation restreinte), y compris ceux qui résultent de la cession d'une arme à feu;
  - des permis accordés aux entreprises de transport;
- l'attribution des numéros d'identification d'agence de services publics;
- la collecte de renseignements relatifs aux armes à feu protégées et aux armes à feu d'agence qui sont en la possession d'un agent public;
- les enquêtes sur tout client ou document relatif à l'exercice des attributions du directeur dans le cadre de la loi;
- l'attribution d'un numéro d'enregistrement aux armes à feu qui ne peuvent être caractérisées de façon unique;
- les vérificateurs autorisés.

---

<sup>18</sup> *Id.*, paragr. 8 à 14.

<sup>19</sup> *Id.*, paragr. 25.

[30] Quant au Contrôleur, en vertu de l'article 87 LAF, il doit inscrire les informations concernant :

- les permis et les autorisations qui sont délivrés ou révoqués par le Contrôleur;
- les demandes de permis et d'autorisation qui sont refusées par le Contrôleur;
- les ordonnances d'interdiction (y compris les conditions de bonne conduite, les mises en liberté sous caution, les ordonnances de probation et les libérations conditionnelles);
- les renseignements sur les clubs de tir agréés et les champs de tir agréés;
- les renseignements concernant le rétablissement de la validité des autorisations et des permis aux termes de l'article 117.06 du *Code criminel* (c.-à-d. après une perquisition et une saisie pour des motifs de sécurité publique conformément à l'article 117.04 du *Code criminel*);
- le nom des instructeurs qui donnent des cours approuvés sur la sécurité des armes à feu;
- le nom des personnes qui ont passé l'un des cours approuvés sur la sécurité des armes à feu et/ou les examens connexes, y compris la date et le lieu du cours ou de l'examen;
- les renseignements relatifs aux autres certifications conformément à l'alinéa 7(4)a) de la *Loi sur les armes à feu*;

[31] Depuis 1979, toute personne qui désire acquérir une arme à feu doit obtenir un permis et depuis 1994, elle doit suivre le cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu, réussir l'examen, et compléter une demande de permis. Le permis de possession et d'acquisition demeure valide pour 5 ans avec renouvellement à l'échéance possible.

[32] Quatre provinces, dont le Québec, comptent un contrôleur désigné précisément à cette fin. Il s'agit d'un fonctionnaire de la province dont les dépenses, incluant le salaire, les avantages sociaux et les dépenses administratives font l'objet d'une compensation par le Canada, régie par des ententes ponctuelles signées en vertu de l'article 95 de la LAF.

[33] Chaque personne désirant acquérir une arme à feu restreinte ou prohibée doit se présenter en personne dans un poste de police pour fournir les renseignements requis à la demande de permis. Au Québec, le Contrôleur, en l'occurrence un agent de la

Sûreté du Québec, désigné par le ministre de la Sécurité publique, voit à vérifier ces informations et peut refuser ou révoquer tout permis.

[34] Il n'apparaît pas inutile de noter que le Commissaire adjoint à la GRC et Directeur général du programme canadien des armes à feu, responsable de l'application de la LAF, mentionne qu'avant C-19 il ne s'effectue aucune suppression de donnée dans le système puisque sa conception ne prévoit pas la suppression d'une grande quantité de données. De plus, personne ne prévoit qu'une suppression d'information d'une envergure telle à celle envisagée maintenant puisse ultérieurement devenir une exigence<sup>20</sup>.

[35] D'ailleurs, à cet égard, on peut raisonnablement et logiquement croire, et même conclure, que le Québec ne s'engage pas dans l'aventure de la mise sur pied du registre en sachant qu'on pourrait, ultérieurement, le priver des fruits de sa collaboration à sa confection.

## **LA POSITION DES PARTIES**

### **- Le Québec**

[36] Le Québec plaide que le caractère véritable de l'article 29 de C-19 participe à la négation pure et simple du droit d'une province de maintenir un équivalent provincial pour les armes d'épaule à l'aide des données contenues au registre, puisqu'il vise à empêcher toute utilisation des données existantes par quiconque.

[37] En agissant ainsi le Canada empêche le Québec d'exercer ses compétences prévues à l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, notamment quant aux objectifs de protection et de sécurité publique à l'égard de l'utilisation de ces armes sur son territoire et quant à l'administration de la justice en général.

[38] Donc, compte tenu de ce caractère véritable, l'article 29 de C-19 ne relève pas d'un champ de compétence fédérale, et partant, s'avère contraire au partage des compétences constitutionnelles.

[39] Il ajoute que les données contenues au registre, constitué de données personnelles, doivent être transférées au Québec parce que le financement de la cueillette et de la gestion de ces informations provient notamment des impôts de résidents québécois.

[40] Selon le Québec, il existe des fichiers communs partagés par les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les municipalités, existant au bénéfice d'objectifs constitutionnels provinciaux et fédéraux légitimes, et le Canada ne peut, à l'égard de ces fichiers, par sa seule volonté, en priver les provinces qui désirent les utiliser.

---

<sup>20</sup> *Id.*, paragr. 27a).



[41] Il soutient qu'un partage de registres et fichiers existe entre les deux ordres de gouvernement et les municipalités à cause du partenariat existant entre le gouvernement fédéral et le Québec, qui en partagent la gestion et l'administration, sachant que l'utilisation de ces données sert à l'application tant des législations fédérales que provinciales.

[42] Puisque le Québec déclare vouloir créer éventuellement son propre registre des armes d'épaule, il affirme que sans enregistrement il perdra la trace de 1 560 359 armes d'épaules ainsi que les données commerciales contenues dans les inventaires des marchands d'armes à feu<sup>21</sup>.

- Le Canada

[43] Le Canada plaide<sup>22</sup> que l'article 29 de C-19 ne vise aucun renseignement consigné par un Contrôleur en vertu de l'article 87 de la LAF. À cet égard, il s'appuie sur le témoignage de Pierre Perron, Commissaire adjoint à la GRC et Directeur général du Programme canadien des armes à feu<sup>23</sup>.

[44] Pour le Canada, il n'existe pas de « registre commun » des armes à feu, mais bien trois registres distincts prévus par la LAF. Le premier qui découle de l'article 83 LAF, tenu par le Directeur, qui note les renseignements relatifs à l'enregistrement des armes à feu. Un deuxième, originant de l'article 85 LAF, également tenu par le Directeur qui concerne les renseignements relatifs aux armes à feu acquises et détenues par les forces policières et des agents de la paix. Un troisième, émanant de l'article 87 LAF, tenu par le Contrôleur de chaque province, qui contient les renseignements relatifs aux permis et autorisations que ceux-ci délivrent.

[45] Selon lui, la seule obligation réciproque existant entre le Directeur et le Contrôleur provincial provient de l'article 7 du *Règlement sur les registres d'armes à feu* qui les oblige à se tenir informés des modifications apportées à leur registre respectif.

[46] Il soutient que l'article 29(2) de C-19 ne vise que les copies des fichiers et registres du RCAF auxquels le Contrôleur a pu avoir accès via le SCIRAF aux termes de l'article 90 de la LAF et dont il possède des copies afin d'exercer ses pouvoirs d'émettre, de renouveler ou de révoquer des permis aux termes de l'article 90 de la LAF.

[47] Donc, pour le Canada, le fait que le Contrôleur accède à ce type de données de la façon décrite précédemment ne lui confère aucun droit de contrôle, même conjoint, sur elles et cela ne peut, tant en faits qu'en droit, transformer la nature du RCAF en un

---

<sup>21</sup> Pièce PGQ-23, page 1100.

<sup>22</sup> Paragraphe 170 de la Contestation écrite et Argumentation.

<sup>23</sup> Re-interrogatoire du 1<sup>er</sup> mai 2012, pages 3 à 8 et 18 à 24 et pièce IP-1 et Interrogatoire, pages 62 à 69.

registre commun et de transformer les renseignements visés par l'article 29 en des données sous contrôle provincial.

[48] Il ajoute que le Contrôleur constitue une créature statutaire exclusivement fédérale, qui ne possède aucun pouvoir quant à l'enregistrement des armes d'épaule, chose qui relève du seul Directeur et, par conséquent, les lois québécoises sur la protection des renseignements personnels s'avèrent inapplicables.

[49] Pour lui, les clauses contenues au formulaire d'enregistrement des armes à feu et aux Accords financiers Canada-Québec, portant sur la fonction du Contrôleur, constituent un simple rappel que la cueillette des renseignements personnels mène à la création et la consultation de banques de données, par les fonctionnaires fédéraux et provinciaux autorisés. Conséquemment, rien de tout ceci ne permet d'assujettir les données relatives à l'enregistrement à la législation québécoise.

[50] De toute façon, pour le Canada, même en supposant la législation québécoise applicable, celle-ci, en cas de conflit, doit céder le pas en raison du principe constitutionnel de la prépondérance fédérale<sup>24</sup>.

[51] De plus, le caractère « quasi constitutionnel » de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>25</sup> ne peut prévaloir sur l'article 29 de C-19 puisque ce statut ne modifie pas l'approche traditionnelle d'interprétation des lois<sup>26</sup>. En effet, comme il n'existe aucune formulation législative particulière quant à l'adoption subséquente de disposition dérogeant à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autre que les conditions légales générales de manière ou de forme<sup>27</sup>, il suffit que le Parlement adopte une disposition dérogatoire manifestant son intention de façon claire et non équivoque pour lui donner effet.

## **ANALYSE**

### **- Les principes d'interprétation constitutionnelle**

[52] À titre introductif, rappelons que dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*<sup>28</sup>, la Cour suprême expose que les tribunaux constituent des arbitres impartiaux pour régler les conflits de compétence entre les pouvoirs du Parlement et ceux des législatures provinciales<sup>29</sup>. Selon elle, depuis 1949, la plus haute juridiction canadienne adopte une vision plus souple du fédéralisme, contrairement au comité judiciaire du Conseil privé qui favorisait une approche fondée sur l'exclusivité des

<sup>24</sup> *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, [2011] 3 R.C.S. 635.

<sup>25</sup> L.R.C. 1985, ch. P-21.

<sup>26</sup> *Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, paragr. 25.

<sup>27</sup> *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, paragr. 60.

<sup>28</sup> [2011] C.S. 666.

<sup>29</sup> *Id.*, paragr. 55.

pouvoirs, en permettant le chevauchement des compétences et en encourageant la coopération inter-gouvernementale<sup>30</sup>.

[53] Bien qu'il faille favoriser les efforts d'accommodement et de coopération entre les gouvernements<sup>31</sup> pour faciliter un « fédéralisme coopératif »<sup>32</sup>, les frontières constitutionnelles qui sous-tendent le partage des compétences doivent prévaloir pour ne pas éroder l'équilibre constitutionnel entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces<sup>33</sup>.

[54] Notons qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de déterminer l'application de la doctrine du double aspect, qui permet l'application concurrente de législation fédérale et provinciale sur un même sujet ou une même matière<sup>34</sup> et donc, *stricto sensu*, de déterminer si C-19, par son caractère véritable, relève du pouvoir du Parlement en matière de droit criminel, et qui permettrait aux provinces de légiférer quant à d'autres aspects relatifs à la possession ou l'usage d'armes à feu, mais bien plutôt de savoir si de façon précise et congrue le caractère véritable de l'article 29 de C-19 nuit de façon importante à la capacité du Québec de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu.

[55] S'ajoute à cette question, celle de savoir si le Canada agit pour un motif inapproprié en édictant l'article 29 de C-19 ou si cet article ne constitue pas une tentative déguisée ou indirecte d'empêcher une province, en l'occurrence le Québec, de réglementer dans un domaine de sa compétence<sup>35</sup>.

[56] Dans son jugement du 20 avril 2012, le Tribunal énonçait les principes d'interprétation constitutionnelle applicables et tirait certaines conclusions de la preuve. Ces énoncés s'avèrent toujours utiles à cette étape et il convient de les reprendre en les incorporant au présent jugement.

[57] L'on ne peut interpréter la constitution de la même façon qu'une loi et la présomption de la constitutionnalité doit se moduler en conséquence<sup>36</sup>.

[58] Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>37</sup>, on retrouve plusieurs principes interprétatifs énoncés par la Cour suprême qui doivent guider les tribunaux

<sup>30</sup> *Id.*, paragr. 56 et 57; Voir aussi *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S., p. 18; *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569.

<sup>31</sup> *Fédération des producteurs de volaille du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292.

<sup>32</sup> *Id.*, paragr. 60.

<sup>33</sup> *Id.*, paragr. 61 et 62.

<sup>34</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. note 28, paragr. 66.

<sup>35</sup> Voir le jugement du Tribunal du 20 avril 2012 au paragraphe 46.

<sup>36</sup> *Id.*, paragr. 22.

<sup>37</sup> [1998] 2 R.C.S. 217.

dans des litiges de nature constitutionnelle et qui peuvent trouver application en l'instance.

[59] Énonçant que l'existence de quatre principes constitutionnels directeurs fondamentaux, soit le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et le respect des minorités<sup>38</sup> fonctionnent en symbiose, le plus haut tribunal du pays souligne qu'aucun de ces principes ne se définit de façon isolée et qu'ils ne sont pas mutuellement exclusifs<sup>39</sup>.

[60] «Arbre vivant», la constitution évolue et se développe en se nourrissant de ces principes qui guident l'interprétation des sphères de compétence, de la portée des droits et obligations et du rôle des institutions politiques<sup>40</sup>.

[61] La Cour suprême nous rappelle que nos usages politiques et constitutionnels respectent le principe sous-jacent du fédéralisme et applique l'interprétation de la constitution en accord avec celui-ci<sup>41</sup>. Elle ajoute :

Il est vrai, bien sûr, que la démocratie exprime la volonté souveraine du peuple. Pourtant cette expression doit aussi être considérée dans le contexte des autres valeurs institutionnelles que nous estimons pertinentes dans ce renvoi. Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et également légitimes dans divers provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, «légitime» que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique, quoique, bien sûr, ses conséquences varieront selon la question en jeu. Un système fédéral de gouvernement permet à différentes provinces de mettre en œuvre des politiques adaptées aux préoccupations et aux intérêts particuliers de leur population. En même temps, le Canada dans son ensemble est aussi une collectivité démocratique au sein de laquelle les citoyens poursuivent et réalisent des objectifs à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un gouvernement fédéral agissant dans les limites de sa compétence. La fonction du fédéralisme est de permettre aux citoyens de faire partie simultanément de collectivités différentes et de poursuivre des objectifs aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral.<sup>42</sup>

[62] Évidemment, le rôle du Tribunal ne réside pas dans l'arbitrage de question de nature politique<sup>43</sup>, de là l'importance du respect de la notion de non-justiciabilité<sup>44</sup>. Cependant, dans la mesure où des composantes juridiques entrent en jeu, notamment

---

<sup>38</sup> *Id.*, paragr. 32.

<sup>39</sup> *Id.*, paragr. 49.

<sup>40</sup> *Id.*, paragr. 52.

<sup>41</sup> *Id.*, paragr. 55.

<sup>42</sup> *Id.*, paragr. 66.

<sup>43</sup> *Id.*, paragr. 101.

<sup>44</sup> *Id.*, paragr. 99.

parce que le cadre constitutionnel s'impose au débat, cette notion doit céder le pas<sup>45</sup> puisque :

... Ceux qui, très légitimement, insistent sur l'importance du respect de la primauté du droit ne peuvent, en même temps, faire abstraction de la nécessité d'agir en conformité avec les principes et valeurs constitutionnels et ainsi de faire leur part pour contribuer à la préservation et à la promotion d'un cadre dans lequel la règle de droit puisse s'épanouir.<sup>46</sup>

[63] De plus, le Tribunal ne peut mettre de côté les enseignements de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*<sup>47</sup>. Rappelons qu'elle concluait que par son caractère véritable cette loi relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Tout en décidant que certains aspects de réglementation s'avèrent accessoires à son objectif premier, soit le droit criminel, elle décide que l'empiètement sur la compétence provinciale quant à la propriété des droits civils ne rompt pas l'équilibre du fédéralisme<sup>48</sup>.

[64] Dans cet arrêt on affirme qu'on doit incontestablement préserver l'équilibre approprié entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux :

... Ceci dit, il est toutefois incontestable que l'équilibre approprié doit être maintenu entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux. L'existence même d'un État fédéral dépend de la présence d'un équilibre juste et fonctionnel entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, comme notre Cour l'a affirmé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, précité.<sup>49</sup>

[65] Les motifs soutenant cette décision exposent que la LAF ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu<sup>50</sup>.

[66] La Cour suprême explique que dans la situation factuelle soumise alors, il n'existe aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux soit parce que le Parlement agit pour un motif inapproprié, soit parce qu'il s'approprie les pouvoirs provinciaux sous le couvert du droit criminel<sup>51</sup>.

[67] Ce principe se retrouvait en partie énoncé à l'arrêt *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*<sup>52</sup>, alors que la Cour suprême affirme qu'une loi

<sup>45</sup> *Id.*, paragr. 102.

<sup>46</sup> *Id.*, paragr. 95.

<sup>47</sup> [2000] 1 R.C.S. 783.

<sup>48</sup> *Id.*, paragr. 4.

<sup>49</sup> *Id.*, paragr. 48.

<sup>50</sup> *Id.*, paragr. 51.

<sup>51</sup> *Id.*, paragr. 53.

<sup>52</sup> [1991] 2 R.C.S. 525.

fédérale ne doit pas constituer une tentative déguisée ou indirecte de réglementer des domaines de compétence provinciale<sup>53</sup>.

[68] À cet égard, la jurisprudence enseigne que non seulement les effets juridiques qui découlent d'une appréciation littérale du texte législatif, mais également les effets pratiques réels ou prévus de l'application de celui-ci<sup>54</sup> doivent faire l'objet de l'analyse du Tribunal pour en déterminer, constitutionnellement, le caractère véritable.

[69] Soulignons que dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*<sup>55</sup>, la Cour suprême rappelle que le *Hansard* peut contribuer à déterminer l'objet d'un texte législatif et que ses effets s'entendent à la fois de façon juridique, mais également quant à ses conséquences pratiques actuelles<sup>56</sup> ou à celles qu'il semble raisonnable qu'elles en découlent<sup>57</sup>.

[70] Donc pour un tribunal, il ne s'agit pas d'apprécier la légitimité politique d'une loi, mais bien plutôt d'en constater et d'en analyser les origines et les conséquences qui en découlent, puisque la légitimité parlementaire n'entraîne pas nécessairement la conformité constitutionnelle.

[71] Notons, pour clore ce chapitre, qu'avec les arrêts *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>58</sup> en 1998, *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*<sup>59</sup> en 2000, *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*<sup>60</sup> en 2004, *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi*<sup>61</sup> en 2005, *Banque de l'Ouest c. Alberta*<sup>62</sup> en 2007, *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*<sup>63</sup> en 2010 et *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*<sup>64</sup> en 2011, la Cour suprême énonce une conception de l'interprétation des pouvoirs constitutionnels basée sur la coopération plutôt que sur le strict respect des compétences.

- Le contexte factuel spécifique de l'instance

[72] L'architecture de la LAF fait en sorte que le Directeur et les Contrôleurs se trouvent sur un même niveau quant à leur accessibilité aux données du registre. L'article 90 de la LAF énonce :

---

<sup>53</sup> *Id.*, page 566.

<sup>54</sup> *R. c. Morgentaler* [1993] 3 R.C.S. 463, page 482; *Chatterjee c. Ontario (P.G.)*, [2009] 1 R.C.S. 624, paragr. 19.

<sup>55</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28.

<sup>56</sup> *Id.*, paragr. 4.

<sup>57</sup> *Id.*, paragr. 98.

<sup>58</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 37.

<sup>59</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, préc., note 47.

<sup>60</sup> [2004] 3 R.C.S. 698.

<sup>61</sup> [2005] 2 R.C.S. 669.

<sup>62</sup> [2007] 2 R.C.S. 3.

<sup>63</sup> [2010] 3 R.C.S. 457.

<sup>64</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28.

90. Le directeur et le contrôleur des armes à feu ont réciproquement accès aux registres qu'ils tiennent respectivement aux termes de l'article 87 et aux termes des articles 83 ou 85; le contrôleur des armes à feu a également accès aux registres tenus par les autres contrôleurs des armes à feu aux termes de l'article 87.

[73] L'ensemble de la documentation émanant d'une autorité fédérale produite avant décembre 2011, déposée en preuve, illustre éloquentement que le programme canadien des armes à feu, dont le registre, découle d'un partenariat entre plusieurs entités tant fédérales que provinciales. Dans son évaluation du Programme canadien des armes à feu<sup>65</sup>, la GRC, en février 2010, affirme :

#### **Principales activités**

Le Programme canadien des armes à feu (PCAF), qui fait appel à plusieurs ministères et organismes ainsi qu'aux administrations provinciales et territoriales, relève de la GRC. (...)

La bonne application du PCAF repose sur des partenariats entre l'administration fédérale, les gouvernements provinciaux et les organismes d'application de la loi. Les partenaires fédéraux, dont Sécurité publique Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) jouent un rôle primordial, comme d'ailleurs les contrôleurs des armes à feu (CAF) provinciaux.

(Le Tribunal souligne)

[74] Tant la demande de permis, de possession et d'acquisition en vertu de la LAF que la fiche de renseignements<sup>66</sup> nécessaire à une demande d'enregistrement d'armes à feu contient la mention suivante :

Les renseignements recueillis dans le présent formulaire sont exigés en vertu de la *Loi sur les armes à feu*. Ils seront utilisés pour déterminer l'admissibilité et pour administrer et appliquer la législation relative aux armes à feu. Les droits des particuliers quant à l'information les concernant sont régis par la législation fédérale, provinciale ou territoriale applicable en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels et, en outre, par les dispositions de la *Loi sur les armes à feu*.<sup>67</sup>

[75] Dans son *Examen des pratiques relatives au traitement des renseignements personnels du Programme canadien des armes à feu*<sup>68</sup>, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, dans son rapport final du 29 août 2001, expose :

---

<sup>65</sup> Pièce PGQ-9.

<sup>66</sup> Pièce PGQ-14.

<sup>67</sup> Idem, page 5.

<sup>68</sup> Pièce PGQ-32.

## **RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX PARTENAIRES**

Un grand nombre de partenaires du secteur public et du secteur privé participent à l'administration du Programme. Outre les ministères et organismes chargés de l'application des lois à l'échelon fédéral, provincial et municipal, des organismes du secteur privé ont été engagés pour administrer certaines parties du Programme.

(...)

Le partage des fonctions entre plusieurs partenaires a des incidences importantes sur la protection des renseignements personnels, du fait que les renseignements personnels recueillis et utilisés pour l'application de la ***Loi sur les armes à feu*** se trouvent répartis en plusieurs endroits au Canada.

### **Ministère de la Justice du Canada (MJ)**

(...)

Il y a six provinces qui ont décidé de participer au Programme des armes à feu et de l'administrer elles-mêmes, et sept provinces ou territoires qui ne participent pas au Programme, où celui-ci est administré par le gouvernement fédéral. Les provinces qui ont décidé de participer au Programme sont la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

### **Contrôleurs des armes à feu (CAF)**

Les dix provinces et les trois territoires comptent tous des CAF chargés de l'administration du Programme dans leur administration respective. Certains CAF sont des fonctionnaires fédéraux ou provinciaux selon que leur administration participe ou non au Programme. Les CAF provinciaux relèvent soit du ministère du Procureur général provincial soit du ministère du Solliciteur général provincial, alors que les CAF qui sont des fonctionnaires fédéraux sont des employés du MJ ou de la GRC, dont certains ont été récemment déployés ou détachés au MJ.

Les préposés aux armes à feu (PAF), qui sont nommés par les CAF, mènent des enquêtes sur les demandes de permis, approuvent les actes de transfert, rencontrent les conjoints, effectuent des inspections dans les entreprises et les résidences, approuvent et révoquent les permis, participent aux appels (en cas de permis refusé), s'occupent de la formation des PAF locaux et régionaux, supervisent les programmes d'amnistie pour le compte des CAF et font des conférences publiques.



## **FONDS DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

### **Système canadien d'enregistrement des armes à feu (SCEAF)**

Le SCEAF est un système d'information automatisé, entièrement intégré, qui est utilisé pour saisir, analyser, conserver et stocker tous les renseignements relatifs aux armes à feu exigés par la **Loi sur les armes à feu**. Le SCEAF fournit un soutien administratif et de l'aide en matière d'application de la loi à tous les partenaires qui ont un rôle à jouer dans la délivrance de permis aux propriétaires et aux utilisateurs d'armes à feu, dans l'enregistrement des armes à feu et dans la délivrance des autorisations relatives aux armes à feu à autorisation restreinte. Ce système relie trois secteurs de responsabilité – le Bureau central de traitement (Justice), les bureaux des CAF provinciaux et territoriaux et le Registre canadien des armes à feu (GRC) – par un réseau informatique national protégé. Les données peuvent être inscrites dans le système à un endroit, traitées dans un autre et l'accès est obtenu sur demande partout au pays.

Selon les provinces, jusqu'à trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) peuvent utiliser le SCEAF. Celui-ci n'est pas accessible au secteur privé (p. ex. aux vendeurs d'armes à feu). Il est notamment utilisé par :

- le BCT de Miramichi et le BTQ de Montréal pour la saisie des données, le traitement des demandes, l'application des exceptions, la gestion financière, le centre d'appels et la gestion des dossiers;
- les 13 CAF (dix provinces et trois territoires) et leurs PAF respectifs pour la délivrance des permis et des autorisations de port et de transport d'armes à feu;
- le directeur (GRC) pour les enregistrements d'armes à feu, les autorisations d'importation et d'exportation, l'accréditation et la vérification;
- les services de police de tout le Canada pour la vérification de l'admissibilité (enquêtes sur le terrain pour la troisième vérification), l'application de la loi et la consignation des armes à feu trouvées, volées, perdues, etc.

[76] Le Protocole sur les demandes de renseignements personnels établi par le ministère de la Justice du Canada le 15 décembre 1998<sup>69</sup> révèle assurément, non seulement la véritable intention du Canada quant à la manière dont les données recueillies devaient être traitées, mais aussi le fait que l'implantation du Registre repose sur une collaboration étroite entre le Canada et les provinces.

[77] On peut y lire dans la lettre qui l'accompagne :

---

<sup>69</sup> Pièce PGQ-35.

(...)

La Loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1998. Son objectif premier consiste à réglementer la possession, la vente et la fabrication d'armes à feu et d'autres objets réglementés. L'administration de la Loi sera facilitée par de nouvelles procédures automatisées et par l'établissement d'un centre de traitement et du Système canadien d'enregistrement des armes à feu, qui permettront aux institutions fédérales, provinciales et territoriales chargées de l'administration de la Loi de s'échanger des renseignements à l'échelle nationale.

Toutefois, la mise en oeuvre de la Loi et l'élaboration du Système canadien d'enregistrement des armes à feu posent des difficultés au niveau de la protection des renseignements personnels. Il sera difficile pour les intervenants fédéraux, provinciaux et territoriaux de traiter les demandes de renseignements personnels – provenant probablement de demandeurs insatisfaits – en conformité avec leurs lois respectives en matière de protection des renseignements personnels, étant donné la centralisation de ces renseignements.

(Le Tribunal souligne)

[78] Quant au protocole, il contient notamment les informations suivantes :

(...)

En raison du volume important des renseignements personnels que se partageront les différentes juridictions et de la nécessité de respecter les diverses lois de protection des renseignements personnels de celles-ci, le ministère fédéral de la Justice a préparé le présent document de travail en vue d'établir un protocole à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à des renseignements personnels<sup>70</sup>.

(...)

Si l'on pouvait être propriétaire d'une information, il faudrait déterminer qui est propriétaire des renseignements contenus dans le SCEAF. En effet, le SCEAF sera administré par des employés fédéraux, mais tous les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux du projet des armes à feu (voir l'annexe A) y auront accès. Toutes ces institutions gouvernementales alimenteront, modifieront et consulteront le contenu du SCEAF. Un renseignement pourra être complété ou modifié par une institution autre que celle qui l'a inscrite dans le système. Même si la notion de propriété de l'information était possible en théorie, le partage et la fusion des informations qui caractériseront le SCEAF rendraient impossible la désignation du propriétaire. Le seul moyen de déterminer qui est le propriétaire serait de recourir à la voie judiciaire.

(...)

---

<sup>70</sup> *Id.*, p. 1.

Puisque le contenu du SCEAF est partagé et fusionné et puisque la Loi sur les armes à feu donne les mêmes droits d'accès aux contrôleurs des armes à feu (CAF) et au directeur fédéral du Registre, tous les partenaires sont en mesure de produire les renseignements. Par conséquent, les renseignements relèvent potentiellement de tous les partenaires et tous les partenaires peuvent être appelés à répondre à une demande de renseignements personnels<sup>71</sup>.

(...)

... On s'attend à ce que le partenariat du programme des armes à feu donne lieu à des problèmes particuliers en ce qui concerne les ressources humaines, l'accès à l'information (classée ou archivée par des tiers) et la correction ou l'annotation des renseignements. Ces problèmes pourraient être compliqués par l'existence de délais de réponse fixés par la loi. Il appartient donc aux partenaires de trouver le meilleur moyen de coordonner le traitement des demandes de renseignements personnels dans ce cadre multipartite<sup>72</sup>.

(...)

Puisque les renseignements personnels du SCEAF relèveront de plusieurs juridictions, il est probable que les partenaires reçoivent des demandes multiples d'accès aux mêmes renseignements<sup>73</sup>.

(...)

... Si la demande touche des renseignements qui ont été inscrits dans le SCEAF par un partenaire provincial ou territorial, le Ministère consultera ses partenaires.

Les institutions gouvernementales provinciales et territoriales continueront de traiter les demandes d'accès conformément à leurs lois respectives. Lorsqu'il sera jugé que des documents pertinents à une demande sont entreposés par le gouvernement fédéral à son bureau central de traitement, les provinces-territoires en feront la demande directement au bureau central de traitement et non au bureau de l'AIPRP du ministère de la Justice<sup>74</sup>.

(Le Tribunal souligne)

[79] Quant au Protocole sur les demandes de renseignements personnels, le Commissariat formule les remarques suivantes :

#### **Protocole sur les demandes de renseignements personnels**

(...)

---

<sup>71</sup> *Id.*, pages 2 et 3.

<sup>72</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>73</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>74</sup> *Id.*, p. 10.

Selon ce protocole :

- même si le SCEAF est composé d'employés fédéraux et exploité par des employés fédéraux, il n'est pas possible d'être «propriétaire» de son contenu parce que les renseignements qu'il contient peuvent être saisis, modifiés et extraits par tous les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux;

(...)

- chaque partenaire peut produire les renseignements vu la nature du partage et de la collecte des renseignements dans le SCEAF et les dispositions de la **Loi sur les armes à feu** conférant des droits d'accès réciproques aux CAF et au directeur nommé par le fédéral; ainsi, chacun contrôle potentiellement les renseignements et peut être saisi de demandes de renseignements personnels;

(Le Tribunal souligne)

[80] De plus, dans *l'Accord financier conclu entre le Canada et le Québec relatif à l'administration de la Loi sur les armes à feu* (« **L'Accord** ») pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2006 et du 31 mars 2010<sup>75</sup>, on retrouve :

**ATTENDU QUE** la Gendarmerie royale du Canada est l'organisme principal de l'administration publique fédérale responsable de l'application de la *Loi sur les armes à feu*;

**QUE** le ministre fédéral est le ministre responsable de la Gendarmerie royale du Canada;

**QUE** le Québec est responsable de l'administration de certains aspects de la *Loi sur les armes à feu* sur son territoire;

**QUE** le Centre des armes à feu Canada, un organe de la Gendarmerie royale du Canada, travaille en partenariat avec le Québec pour assurer l'administration efficace de la *Loi sur les armes à feu*;

(...)

#### **RESPONSABILITÉ ET OBLIGATIONS**

5. Le Québec convient d'assurer tous les services requis, décrits dans le modèle de prestation de services (annexe A), relativement à l'application de la *Loi sur les armes à feu* dans les limites de ses compétences. (Annexe A – Modèle de prestation de services).

(...)

---

<sup>75</sup> Pièce PGC-4.

6. (1) Le Canada convient par la présente de fournir au Québec un Système canadien d'information relativement aux armes à feu (SCIRAF) fonctionnel et opérationnel ainsi que les composantes connexes, comme des services de téléphonie et des services d'infrastructure de technologie de l'information, en plus de supporter tous les coûts connexes liés à l'administration du SCIRAF en accord avec les dépenses admissibles (Annexe B).

(...)

### **CONFIDENTIALITÉ DE L'INFORMATION**

23. Tout renseignement recueilli par le Canada ou le Québec, dans le cadre du présent accord, est assujéti aux droits et aux protections prévus par les législations fédérales et québécoises applicables concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.
24. Chacune des parties convient d'aviser l'autre partie et de la consulter avant de divulguer toute information obtenue dans le cadre du présent accord.

(Le Tribunal souligne)

[81] Un «Accord» se trouve défini à l'article 2(1) et contient les annexes jointes. L'Annexe A établit un modèle de prestation de services. Une lecture attentive de cette Annexe A, en conjonction avec les dispositions pertinentes de la LAF, amène à conclure que les informations ainsi visées par cette annexe se trouvent toutes inscrites au SCIRAF.

[82] Ainsi, toute l'information pertinente quant à des détenteurs québécois d'armes, telle que définie à l'article 83 LAF, se trouve ainsi colligée au SCIRAF. Donc, puisque l'article 23 de l'Accord prévoit un assujettissement conjoint aux législations fédérales et québécoises applicables quant à l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, il s'ensuit logiquement que les données en question ne peuvent se qualifier uniquement comme des « données fédérales », contrairement à ce que soutient le Canada.

[83] Le Tribunal doit reconnaître un effet réel et concret à cette volonté, clairement exprimé par le Canada et le Québec, de soumettre l'ensemble des renseignements recueillis à deux juridictions, et ce de façon concurrente, ce qui doit signifier, en pratique, quelque chose. Comme on constate, à la lecture du préambule de l'Accord qu'il existe un partenariat entre la GRC et le Québec pour assurer l'administration efficace de la LAF, il apparaît raisonnable de conclure que le Canada ne peut disposer à sa guise des données contenues au registre.

- Le caractère véritable de l'article 29 de C-19

[84] Le Canada convient<sup>76</sup> que pour déterminer la constitutionnalité de l'article 29 de C-19, le cadre analytique comprend d'abord la recherche du caractère véritable de la disposition contestée pour déterminer ensuite si elle s'arrime à un champ de compétence<sup>77</sup>. Dans l'éventualité où le caractère véritable de la disposition contestée empiète sur une matière ne relevant pas de l'autorité qui légifère, on doit vérifier sa validité en redemandant si cette disposition fait partie d'un régime législatif valide et si elle s'y trouve suffisamment intégrée<sup>78</sup>.

[85] Il ajoute que pour déterminer le caractère véritable de l'article 29, on doit examiner son objet ou son effet. Le premier repose sur une étude relative au problème auquel le législateur cherche à remédier<sup>79</sup>, le second sur une analyse de ses conséquences pratiques et juridiques.

[86] Ainsi, pour lui, puisque C-19 modifie des lois criminelles valides, le *Code criminel*<sup>80</sup> et la LAF, en abrogeant les informations relatives à l'enregistrement des armes d'épaule, et de manière accessoire en ordonnant la destruction des renseignements les concernant au Registre, il agit pleinement dans son champ de compétence.

[87] Le Tribunal convient que le Canada agit dans son domaine de compétence lorsqu'il décide d'abroger le système d'enregistrement des armes d'épaule contenu au *Code criminel* et à la LAF. Le Québec ne conteste d'ailleurs pas cela. Cependant, il s'agit de déterminer si la destruction des données du Registre, visée par l'article 29 doit recevoir la même caractérisation.

<sup>76</sup> Contestation écrite et argumentation, paragr. 53 à 65.

<sup>77</sup> *Id.*, paragr. 55 et *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, préc., note 47, paragr. 3 et 15; *Bande Kitkatla c. Colombie Britannique (Ministre des petites et moyennes entreprises, du tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, paragr. 52-58; *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, préc., note 61, paragr. 8, faisant notamment à *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, préc., note 60; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, préc., note 31; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 19 (juge en chef McLachlin); *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, paragr. 51; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28, paragr. 63-65.

<sup>78</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, préc., note 61, paragr. 8, faisant référence à *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, paragr. 58.

<sup>79</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, préc., note 47, paragr. 17; *Bande Kitkatla c. Colombie Britannique (Ministre des petites et moyennes entreprises, du tourisme et de la Culture)*, préc., note 78, paragr. 54; *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, préc., note 61, paragr. 15; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28, paragr. 64.

<sup>80</sup> L.R.C. 1985, ch. C-46.

[88] Certes, le législateur possède le pouvoir de légiférer d'une certaine façon et, cela relève de sa prérogative, de faire exactement le contraire plus tard. Cependant, ici, la question ne s'arrête pas là et ne se pose pas en des termes aussi généraux et, cela dit avec égards, aussi simplistes. En effet, il s'agit plutôt de déterminer si en agissant comme il le fait, le législateur fédéral n'obvie pas aux règles constitutionnelles du partage des compétences.

[89] Avec la plus grande déférence, dans le contexte factuel unique de l'instance, le Tribunal ne peut raisonnablement s'en convaincre. Voici pourquoi.

[90] Dans l'affaire du *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*<sup>81</sup>, la Cour suprême enseigne que pour déterminer le « caractère véritable » de la loi, il s'agit de trouver sa véritable signification ou sa quintessence, en analysant le but visé par le législateur en l'adoptant ainsi que son effet juridique<sup>82</sup>.

[91] Par cette perspective introduite dans le cadre factuel de l'instance, il s'agit donc, pour paraphraser cette décision, de décider si l'article 29 de C-19 empiète sur une compétence provinciale et rompt l'équilibre du fédéralisme<sup>83</sup>, puisqu'aucun ordre de gouvernement ne se trouve isolé de l'autre ni ne peut usurper ses fonctions<sup>84</sup>.

[92] En effet, cet arrêt rappelle l'énoncé émis dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>85</sup> et *General Motors of Canada Ltd c. City National Leasing*<sup>86</sup> voulant que l'existence même d'un état fédéral dépende de la présence et du maintien d'un équilibre juste et fonctionnel entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux<sup>87</sup>.

[93] Il concluait aussi que la LAF ne comportait aucun effet nuisible important quant à la capacité des provinces de réglementer la propriété des droits civils relativement aux armes à feu et que les dispositions législatives provinciales relatives à l'usage des armes à feu s'avèrent tout à fait légitimes<sup>88</sup>.

[94] Soulignons que dans le jugement relatif à la sécession du Québec, la Cour suprême note que l'interdépendance politique et commerciale entre les gouvernements provinciaux et fédéral, existant en 1868, s'accroît de façon incommensurable depuis<sup>89</sup>. Cette réalité incontournable doit servir à analyser le contexte factuel particulier de l'implantation du Registre, de concert avec les quatre principes constitutionnels

<sup>81</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, préc., note 47.

<sup>82</sup> *Id.*, paragr. 16.

<sup>83</sup> *Id.*, paragr. 4.

<sup>84</sup> *Id.*, paragr. 26.

<sup>85</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 37.

<sup>86</sup> [1989] 1 R.C.S. 641.

<sup>87</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, préc., note 47, paragr. 48.

<sup>88</sup> *Id.*, paragr. 51.

<sup>89</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 37, paragr. 42.

fondamentaux<sup>90</sup> et doit guider son interprétation quant à la partie des droits et obligations ainsi que du rôle de chaque palier de gouvernement<sup>91</sup>.

[95] Rappelons que nos usages politiques et constitutionnels respectent le principe sous-jacent du fédéralisme et appuie une interprétation de la constitution en accord avec celui-ci<sup>92</sup>. Le plus haut tribunal du pays énonce que, dans certaines circonstances, des principes constitutionnels sous-jacents peuvent donner lieu à des obligations juridiques substantielles qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale<sup>93</sup>.

[96] Il affirme notamment :

66. ... Un système fédéral de gouvernement permet à différentes provinces de mettre en oeuvre des politiques adaptées aux préoccupations et aux intérêts particuliers de leur population. En même temps, le Canada dans son ensemble est aussi une collectivité démocratique au sein de laquelle les citoyens poursuivent et réalisent des objectifs à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un gouvernement fédéral agissant dans les limites de sa compétence. La fonction du fédéralisme est de permettre aux citoyens de faire partie simultanément de collectivités différentes et de poursuivre des objectifs aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral.

[97] Donc, en appliquant ces principes, ne peut-on pas affirmer que l'une des clés pour résoudre le litige repose sur la réponse à la question suivante : Le fait pour le Canada d'annoncer vouloir empêcher le Québec d'utiliser les données du registre viole-t-il ces principes?

[98] Conscient que la Cour suprême discute de l'application des principes constitutionnels dans un contexte de sécession lorsqu'elle affirme que :

93. ... Une majorité politique qui n'agit pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons décrits met en péril la légitimité de l'exercice de ses droits.

94. Dans de telles circonstances, la conduite des parties acquiert une grande importance constitutionnelle. On doit mener les négociations sans jamais perdre de vue les principes constitutionnels que nous avons décrits et ces principes doivent guider le comportement de tous les participants à ces négociations.

[99] Le Tribunal ne peut raisonnablement faire abstraction de ces énoncés puisque :

95. .... Ceux qui, très légitimement, insistent sur l'importance du respect de la primauté du droit ne peuvent, en même temps, faire abstraction de la nécessité

---

<sup>90</sup> *Id.*, paragr. 32.

<sup>91</sup> *Id.*, paragr. 52.

<sup>92</sup> *Id.*, paragr. 55.

<sup>93</sup> *Id.*, paragr. 54.



d'agir en conformité avec les principes et valeurs constitutionnels et ainsi de faire leur part pour contribuer à la préservation et à la promotion d'un cadre dans lequel la règle de droit puisse s'épanouir.

[100] Cependant, notons que dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*<sup>94</sup>, quatre juges résument le principe du fédéralisme ainsi :

182. ... Suivant ce principe, les sphères de compétences des ordres de gouvernement au sein d'une fédération sont des pouvoirs coordonnés, et non subordonnés. En effet, le fédéralisme implique le respect des compétences respectives des deux niveaux de gouvernement.

[101] Il ne saurait donc subsister de doute quant à l'importance des principes d'interprétation constitutionnelle émis par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>95</sup> puisque ceux-ci font partie de son analyse dans d'autres décisions subséquentes impliquant le partage des compétences<sup>96</sup>.

[102] De même que dans l'arrêt *Canada (P.G.) c. PHS Community Services Society*<sup>97</sup>, on peut affirmer que le registre des armes à feu découle des efforts concertés des paliers des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral et constitue ainsi un exemple des fruits du fédéralisme coopératif<sup>98</sup> en ce que :

62. ... Ce modèle de fédéralisme admet un important chevauchement des compétences fédérales et provinciales dans les faits et permet aux deux ordres de gouvernement de légiférer relativement à des objectifs légitimes dans les matières où il y a chevauchement.<sup>99</sup>

[103] Si, comme l'indique la Cour suprême, les tribunaux doivent éviter d'empêcher l'application de mesures adoptées en vue de favoriser l'intérêt public, notamment, en favorisant la coordination des régimes législatifs fédéral et provincial<sup>100</sup> en limitant la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences, ils doivent donc éviter de créer des vides juridiques<sup>101</sup> en créant des compartiments étanches entre les compétences provinciale et fédérale<sup>102</sup>.

[104] L'historique législatif et les accords bilatéraux démontrent qu'il ne fait aucun doute que l'instauration du Registre requiert l'exercice conjoint et complémentaire de tous les paliers de gouvernement au Canada. Cette nécessaire coopération porte en

<sup>94</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63.

<sup>95</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 37.

<sup>96</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28, paragr. 73; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 182 et ss.

<sup>97</sup> *Canada (P.G.) c. PHS Community Services Society*, préc. note 77.

<sup>98</sup> *Id.*, paragr. 19.

<sup>99</sup> *Id.*, paragr. 62.

<sup>100</sup> *Id.*, paragr. 63.

<sup>101</sup> *Id.*, paragr. 64 et 69.

<sup>102</sup> *Id.*, paragr. 70.

elle la prémisse que chaque partenaire agit pour faire fonctionner le système mis en place, par conséquent, elle ne s'évanouit pas nécessairement de par la volonté de l'un des participants, en l'occurrence le Canada, de modifier les paramètres du Registre.

[105] Dans le dossier du *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*<sup>103</sup>, deux méthodes analytiques sont proposées par les différents juges de la plus haute cour du pays pour déterminer le caractère véritable d'une loi, soit celle qui découle de l'opinion des juges LeBel et Deschamps et celle de l'opinion de la juge en chef du Canada. Puisque le juge Cromwell se trouve être en accord avec l'une et l'autre des positions avancées par ses collègues à certains égards et qu'il ne tranche pas nommément la question de la méthode analytique à utiliser, il s'avère hasardeux de conclure, à priori, qu'une méthode interprétative doit avoir préséance sur l'autre.

[106] En effet, une nuance s'établit entre deux groupes de la Cour suprême quant à la façon d'aborder l'analyse : quatre juges proposent de commencer par l'analyse de l'ensemble de la Loi (opinion de la juge en chef) alors que quatre autres proposent d'abord d'analyser la disposition contestée (opinion LeBel – Deschamps). Le neuvième (Cromwell) n'en traite pas directement puisqu'il traite uniquement des dispositions législatives contestées<sup>104</sup>.

[107] Cependant, l'on peut s'interroger sur l'importance et la pérennité de cette distinction, eu égard à l'opinion postérieure de la Cour suprême, unanime dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*<sup>105</sup> qui énonce que lorsqu'on conteste certaines dispositions d'une loi, il convient de procéder en premier lieu à l'analyse du texte législatif dans son ensemble<sup>106</sup>, bien qu'en ce faisant, on se réclame des précédents cités par le juge LeBel au soutien de sa position dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*<sup>107</sup>.

[108] À charge de redite, la différence entre les deux thèses réside dans la façon d'analyser le caractère véritable de la loi<sup>108</sup>. Il n'apparaît pas utile au Tribunal de choisir formellement entre l'une ou l'autre approche puisque, en l'espèce, la clé de l'analyse réside dans la détermination des objectifs poursuivis par le Canada, exercice qui découle des deux opinions<sup>109</sup>.

[109] Premièrement, selon les premiers, il importe de déterminer avec le plus de précision possible le caractère véritable des dispositions contestées en le situant forcément à un niveau de généralité inférieur à celui de la compétence. Cela nécessite une analyse équivalente à celle de l'objectif d'une mesure législative découlant d'une

<sup>103</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63.

<sup>104</sup> *Id.*, paragr. 194 et 243.

<sup>105</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28.

<sup>106</sup> *Id.*, paragr. 91.

<sup>107</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63.

<sup>108</sup> *Id.*, paragr. 45.

<sup>109</sup> *Id.*, paragr. 47 et 189.

atteinte à un droit dans le cadre d'une analyse sous l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et des libertés*<sup>110</sup>.

[110] Deuxièmement, il faut évaluer le débordement de la loi, s'il existe, pour voir s'il relève d'un autre ordre de gouvernement, en l'espèce ici le Québec, pour déterminer s'il existe un rapport entre l'étendue du débordement des compétences et l'importance des dispositions contestées au sein de la loi en question. Cette analyse repose sur un critère de rationalité ou de simple fonctionnalité et de nécessité<sup>111</sup>.

[111] Ainsi, plus les articles contestés de la loi s'avèrent nécessaires à l'efficacité des normes prévues pour la partie non contestable de la loi, plus grande sera la marge de tolérance du débordement<sup>112</sup>.

[112] Selon la juge en chef du Canada, il n'importe pas, d'un point de vue constitutionnel, que la loi possède des effets bénéfiques, mais bien plutôt que son objet principal se révèle de nature pénale<sup>113</sup>.

[113] Si comme elle l'affirme, le Parlement peut exercer son pouvoir en matière de droit criminel pour créer des régimes de réglementation, si ceux-ci contribuent à la réalisation de l'objectif pénal de la loi, il s'ensuit, en appliquant cet énoncé à notre affaire, que dans la mesure où on décriminalise la possession des armes d'épaule en abolissant la sanction pénale via l'obligation de les enregistrer, la destruction des données obligatoires ne participent aucunement à la réalisation de l'objectif pénal de la loi.

[114] L'opinion de la juge en chef du Canada réfère<sup>114</sup> elle-aussi à une recherche de ce que constitue l'objet véritable relatif au droit criminel dans la loi attaquée, tel qu'établi dans le *Renvoi sur la margarine*<sup>115</sup>, soit : la réalisation d'un intérêt public comme la paix publique, l'ordre, la sécurité, la santé, la moralité, et affirme qu'il faut mettre au rancart un débordement compromettant le partage constitutionnel des pouvoirs.

[115] Il demeure vrai que le groupe du juge LeBel traite de l'obligation de traiter des effets des dispositions contestées à cette même étape, ce que semble refuser de faire le groupe de la juge en chef<sup>116</sup>.

[116] À cet égard, l'objectif du Canada apparaît limpide : non seulement il désire la destruction des données, mais il veut aussi empêcher tout autre palier de gouvernement de pouvoir faire de même en utilisant les données du Registre. À l'instar de la juge en chef du Canada, il faut conclure que la compétence de droit criminel ne

<sup>110</sup> *Id.*, paragr. 190.

<sup>111</sup> *Id.*, paragr. 189 et 192.

<sup>112</sup> *Id.*, paragr. 193.

<sup>113</sup> *Id.*, paragr. 30.

<sup>114</sup> *Id.*, paragr. 11 et 43; voir paragr. 232 pour l'autre opinion à cet égard.

<sup>115</sup> [1949] R.C.S. 1.

<sup>116</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 76.

saurait servir à vider de son contenu le pouvoir du Québec de réglementer dans un champ de sa compétence<sup>117</sup>.

[117] Pour plus de précision, le Tribunal souligne que dans la mesure où l'analyse doit porter d'abord sur la détermination de l'objectif législatif de l'ensemble de la loi, donc sur la teneur de C-19, plutôt que sur l'analyse des dispositions législatives contestées, donc sur la question de savoir si l'article 29 de C-19 constitue une règle de droit criminel, le résultat s'avère le même.

[118] En effet, une disposition législative invalide n'acquiert pas de validité de par sa simple inclusion dans un régime qui, dans son ensemble, s'avère valide puisque l'analyse exige de déterminer si cette disposition émane véritablement du droit criminel eu égard à l'existence d'un objet de droit criminel, d'une interdiction et d'une sanction<sup>118</sup>.

[119] Or, le Tribunal ne peut raisonnablement conclure que l'article 29 de C-19 découle d'objectif légitime de droit criminel, notamment parce que, comme le reconnaît une majorité de juges<sup>119</sup>, le recours au pouvoir de légiférer en matière de droit criminel ne saurait donc se fonder simplement sur un souci d'efficacité ou d'uniformité, puisqu'un tel objet, pris isolément, ne relève pas du droit criminel.

[120] Bien qu'en mettant un certain bémol quant à l'application des trois critères réunis dans l'affaire *General Motors* pour justifier le débordement, l'unanimité de la Cour suprême se manifeste quant à leur identité, soit le caractère réparateur de la disposition, l'existence de débordement similaire dans le passé et la nature circonscrite de celui-ci<sup>120</sup>.

[121] Il s'agit donc d'analyser l'article 29 de C-19 selon son objet et son effet sachant que la détermination du chef de compétence auquel réfère la loi particulière ne relève pas d'une science exacte<sup>121</sup>.

[122] Pour pouvoir se rattacher au chef de compétence en droit criminel, l'article 29 de C-19 doit satisfaire les critères suivants :

- 1) Réprimer un mal,
- 2) Énoncer une interdiction et,
- 3) Que cette dernière fasse l'objet d'une sanction en cas de contravention.

---

<sup>117</sup> *Id.*, paragr. 77.

<sup>118</sup> *Id.*, paragr. 78.

<sup>119</sup> *Id.*, paragr. 244 et 287.

<sup>120</sup> *Id.*, paragr. 195.

<sup>121</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, préc., note 47, paragr. 26; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, voir paragr. 202 et 218.

[123] Pour le premier groupe de quatre juges de la Cour suprême du Canada, dans le contexte de la *Charte*, mais applicable à une question de partage des compétences, il s'agit de palier à une crainte raisonnable de préjudice réel qui correspond à des conduites ou des faits identifiables prouvables<sup>122</sup>.

[124] Il ne faut pas perdre de vue que bien que certaines dispositions d'une loi puissent se rattacher à la compétence en droit criminel, cela ne signifie pas que toute la loi se justifie alors pour la même raison<sup>123</sup>.

[125] Ici, à l'évidence, le Canada ne rencontre pas les trois critères énoncés préalablement. Dans la mesure où l'on peut raisonnablement soutenir que l'article 29 de C-19 s'adresse à la répression d'un mal, ce à quoi le Tribunal ne conclut pas, il n'existe pas d'énoncé d'une interdiction ni la création d'une sanction en cas de contravention. Notamment, eu égard aux conclusions de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*<sup>124</sup>, le Tribunal ne peut conclure que l'enregistrement des armes d'épaule constitue un acte répréhensible ou qui présente des risques graves pour la morale, la sécurité ou la santé publique.

[126] Pour paraphraser le dernier arrêt, il s'agit ici d'un exercice abusif de la compétence en matière de droit criminel pour envahir un domaine de compétence provincial<sup>125</sup>. L'équilibre du fédéralisme canadien exige le respect de celle-ci<sup>126</sup> :

... Cette conception du droit criminel est incompatible avec la nature fédérative de notre État; non seulement elle bouleverse notre équilibre fédératif... .., mais elle mine aussi la définition même du fédéralisme.

[127] Il s'agit maintenant de déterminer si la doctrine de la compétence accessoire s'applique, donc de décider si l'adoption de l'article 29 de C-19 découle de la compétence accessoire du Parlement de légiférer en droit criminel<sup>127</sup>.

[128] Quant à la question de la doctrine des pouvoirs accessoires qui permet de valider une disposition législative édictée par un gouvernement qui ne possède pas la compétence pour ce faire parce qu'elle se rattache à un régime législatif valide, elle requiert que la disposition attaquée puisse établir le lien requis avec le régime législatif en question<sup>128</sup>, selon un critère de rationalité et de fonctionnalité, et dans les cas d'empiètement substantiel sur la compétence de l'autre palier de gouvernement en ajoutant celui de la nécessité.

<sup>122</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 35 et 236.

<sup>123</sup> *Id.*, paragr. 242.

<sup>124</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, préc., note 47.

<sup>125</sup> *Id.*, paragr. 30.

<sup>126</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 256.

<sup>127</sup> *Id.*, paragr. 274.

<sup>128</sup> *Id.*, paragr. 126 et 127.

[129] Comme l'indique la juge en chef du Canada, la gravité de l'empiètement s'étudie en fonction des buts de chaque espèce<sup>129</sup> et les éléments d'analyse développés dans l'affaire *General Motors*, soit la portée des chefs de compétence en jeu<sup>130</sup>, la nature de la disposition contestée<sup>131</sup> et la préexistence d'une législation dans le domaine en question<sup>132</sup> peuvent en baliser l'examen.

[130] Ici cependant, cette grille d'analyse apparaît incongrue parce que l'article 29 de C-19 constitue, en réalité, une disposition législative qui ne met en place, *stricto sensu*, aucune compétence juridictionnelle puisqu'elle vise, tant dans son intention que dans sa portée, à empêcher tout autre palier de gouvernement de légitimement utiliser les données consignées au Registre.

[131] Cette situation, inédite dans les annales constitutionnelles canadiennes, justifie une approche analytique qui tient compte de ce contexte.

[132] En s'appuyant sur les arrêts *General Motors* et le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, il convient maintenant de déterminer l'ampleur du débordement sur les compétences provinciales. Plus celui-ci se montre important, plus le rapport avec le reste de la loi doit se révéler étroit et se justifier par un rapport de nécessité avec le reste de la loi<sup>133</sup>.

[133] Or, avec égards pour l'opinion contraire, on doit constater que l'article 29 de C-19, donc l'obligation de destruction dès que possible des données du Registre et la non-applicabilité de deux lois traitant du traitement de celles-ci, ne découle pas de l'existence du Registre mis en place par la loi<sup>134</sup>.

[134] En fait, on peut plutôt raisonnablement conclure que cette disposition législative découle de la volonté du Parlement d'empêcher les provinces de pouvoir exercer leurs compétences en créant, s'ils le désirent, leurs propres registres des armes à feu.

[135] À tout événement, on doit conclure que l'article 29 de C-19 empiète de façon très substantielle, même exorbitante sur les pouvoirs des provinces et qu'il n'existe aucune justification rationnelle ou fonctionnelle<sup>135</sup> ou aucune nécessité à ce faire. En effet, comment peut-on rationaliser raisonnablement une destruction des données du registre alors que la Cour suprême du Canada affirme en 2000 :

... Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un

---

<sup>129</sup> *Id.*, paragr. 132.

<sup>130</sup> *Id.*, paragr. 129.

<sup>131</sup> *Id.*, paragr. 130.

<sup>132</sup> *Id.*, paragr. 131.

<sup>133</sup> *Id.*, paragr. 275.

<sup>134</sup> *Id.*, paragr. 276.

<sup>135</sup> *Id.*, paragr. 127.

permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. Le système d'enregistrement vise aussi, comme l'ensemble de la loi, à réduire l'usage abusif. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime de violence ou qu'il lui est interdit de posséder une arme, le régime d'enregistrement est censé aider la police à déterminer si le contrevenant possède en fait une arme à feu et à la confisquer. Le régime d'enregistrement vise également à réduire la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives à l'enregistrement et aux permis sont tous deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. Le fait que le régime antérieur de certificats d'acquisition n'était pas assorti d'un système d'enregistrement n'empêche pas le gouvernement d'améliorer le système.<sup>136</sup>

[136] De plus, le Tribunal ne peut faire abstraction du fait que l'intention avouée du législateur fédéral participe à une volonté de nuire à tout autre législateur provincial.

[137] En effet, à ce sujet, le Premier Ministre du Canada, le Très Honorable Stephen Harper affirme :

« Monsieur le Président, ce gouvernement a pris l'engagement d'éliminer le registre inefficace des armes d'épaule, et nous n'avons pas l'intention de soutenir la création de registres par les autres paliers de gouvernement....»

« Notre gouvernement a été clair. Il est favorable à l'élimination du registre des armes d'épaule. Le gouvernement ne fera rien pour appuyer la création d'un registre par un autre palier de gouvernement<sup>137</sup> ».

[138] Quant au ministre des Affaires intergouvernementales et président du Conseil privé de la Reine pour le Canada, l'Honorable Peter Penashue, il énonce :

« Le gouvernement n'a l'intention ni de transférer aux provinces les renseignements qu'il détient dans ses bureaux ni de les mettre à la disposition de tout gouvernement futur afin qu'ils soient utilisés de nouveau<sup>138</sup>. »

[139] Également, la secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, Kerry Lynne D. Findlay déclare :

---

<sup>136</sup> Renvoi relatif à la *Loi sur les armes à feu*, préc., note 47, paragr. 47.

<sup>137</sup> Pièce PGQ-7, page 2799.

<sup>138</sup> *Id.*, page 2779.

« Nous tiendrons notre promesse, et cela suppose que nous agissons de la bonne façon en veillant à ce qu'aucun autre gouvernement ne puisse utiliser l'information pour établir l'inefficace registre des armes d'épaule<sup>139</sup>. »

[140] Soulignons que la décriminalisation de l'enregistrement des armes d'épaules peut s'envisager et se réaliser sans la destruction des données du Registre.

[141] À cet égard, le Tribunal peut examiner l'historique législatif<sup>140</sup> pour déterminer si l'article 29 de C-19 découle naturellement, logiquement ou accessoirement de cette volonté de décriminalisation. On constate qu'aucun des projets de loi antérieurs, morts au feuillet, ne prévoyait la destruction des données<sup>141</sup>.

[142] Les effets juridiques et pratiques de l'article 29 de C-19 se révélant identiques : la destruction des données empêche leur transfert et leur utilisation pour toute province. Cela heurte de plein fouet le désir du Québec de maintenir un registre à jour pour les armes d'épaules;

[143] Quant à l'utilité sociale à ce faire, le Tribunal ne peut se prononcer puisque cela ne découle pas de sa fonction, mais il rappelle que les constatations formulées par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* quant aux effets de l'enregistrement le lient.

[144] Puisque la Cour suprême du Canada invite les législateurs canadiens à une conception souple et coopérative du fédéralisme qui repose sur une activité législative pragmatique<sup>142</sup>, dont l'équilibre des compétences doit faciliter et non miner ce concept<sup>143</sup>, on se doit de noter que le contexte factuel de l'instance autorise à conclure qu'on agit en opposition directe avec cette invitation.

[145] Le Tribunal tient à préciser qu'il ne s'agit pas là d'un jugement de nature politique puisqu'il ne possède aucune autorité pour ce faire, mais bien plutôt un constat juridique qui découle des règles et des principes du droit constitutionnel canadien.

<sup>139</sup> *Id.*, page 2780.

<sup>140</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 276

<sup>141</sup> Projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu (non-enregistrement des armes à feu ni prohibées ni à autorisation restreinte), 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, juin 2006, pièce **PGQ-20**; Projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu (non-enregistrement des armes à feu ni prohibées ni à autorisation restreinte), 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, novembre 2007; Projet de loi S-5, *Loi modifiant le Code criminel et une autre loi*, 40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, avril 2009; Projet de loi C-391, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu (abrogation du registre des armes d'épaule), 40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, mai 2009;

<sup>142</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, préc., note 63, paragr. 139, voir aussi *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, page 18; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc., note 62, paragr. 42.

<sup>143</sup> *Banque canadienne de l'ouest c. Alberta*, préc., note 62, paragr. 24.



[146] Notons pour conclure ce chapitre qu'à l'instar de l'arrêt *Banque Canadienne de l'Ouest*<sup>144</sup>, la doctrine de la prépondérance des lois fédérales ne s'applique pas aux faits de notre instance.

- L'obtention des données par le Québec

[147] Le Québec peut-il donc obtenir les données contenues au Registre avant que le Canada ne les détruise?

[148] Tel qu'énoncé précédemment, les données consignées au registre découlent d'un partenariat avec les provinces et, pour le Québec, l'Accord en balise, d'une certaine façon, le traitement.

[149] Il n'existe pas de « propriétaire » de ces données et elles ne relèvent pas d'une seule juridiction. Il s'ensuit que le Québec peut obtenir ces données.

[150] En effet, en appliquant les principes d'interprétation constitutionnelle énoncés auparavant, on peut assurément et raisonnablement conclure que l'article 29 de C-19 :

- participe à la négation de l'équilibre constitutionnel juste et fonctionnel entre le Canada et le Québec;
- nuit de façon importante à la capacité du Québec de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu;
- constitue une tentative directe pour empêcher une province d'exercer un domaine de sa compétence constitutionnelle;
- crée *de facto* l'équivalent d'un vide juridique en établissant des compartiments étanches entre les compétences provinciales et fédérale;
- va à l'encontre de l'intérêt public notamment en empêchant la coordination entre les régimes législatifs fédéral et provincial.

[151] Il rebute au sens commun, pour ne pas dire au bien commun, que l'on puisse empêcher le Québec d'utiliser les données qu'il participe à colliger, analyser, organiser et modifier.

[152] En effet, tant l'analyse de l'accord intervenu entre le Canada et le Québec que l'application des règles d'interprétation constitutionnelles mène à ce résultat. À cet égard, il semble utile de réitérer ces enseignements de la Cour suprême :

[132] ... Nous pouvons toutefois à bon droit noter l'existence d'une tendance de plus en plus marquée à envisager les problèmes complexes de gouvernance susceptibles de se présenter dans une fédération, non pas comme une simple

---

<sup>144</sup> *Id.*, paragr. 98 et ss.

alternative entre les deux ordres de gouvernement, mais comme une recherche coopérative de solutions qui satisfont les besoins tant de l'ensemble du pays que de ses composantes.

[133] Une telle approche s'inscrit dans le droit fil des principes constitutionnels canadiens et des pratiques adoptées par le fédéral et les provinces dans d'autres sphères d'activité. Ces régimes ont pour pivot le respect par chacun des champs de compétence de l'autre et la collaboration pour principe directeur. Le fédéralisme qui sous-tend le cadre constitutionnel canadien n'exige pas moins.<sup>145</sup>

[153] Il apparaît donc inutile et spécieux, dans cette perspective, de déterminer tant s'il existe bel et bien un « registre commun » des données que de délimiter le champ d'interaction s'il existe entre l'article 29 de C-19 et les législations en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

[154] Quant au transfert des données du Registre, rappelons qu'il se constitue de données recueillies en vertu de formulaires qui dévoilent clairement tant l'interaction entre diverses juridictions que leur finalité d'utilisation.

[155] Le fait que le Québec utilise ces mêmes renseignements pour une finalité identique ne peut donner ouverture à une légitime contestation. En effet, on ne peut trouver rien à redire du fait que ce soit le Québec, juridiquement à cet égard plutôt que le Canada, qui décide de colliger et détenir des renseignements personnels dans le cadre d'un système d'enregistrement des armes d'épaules.

[156] D'ailleurs, le Canada ne s'objecte pas à la constitution par le Québec de son propre registre des armes à feu, puisqu'il l'invite à constituer sa propre banque de données, à l'exclusion de celles déjà existantes, faut-il le rappeler.

- Le remède approprié

[157] Le Canada plaide qu'un jugement déclaratoire constitue le seul redressement que le Tribunal doit accorder suite à une constatation d'une violation du partage des compétences législatives et ce, en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>146</sup>.

[158] Au soutien de cette proposition, il ajoute que le gouvernement doit pouvoir remédier à l'inconstitutionnalité de la loi contestée et que les tribunaux doivent éviter

<sup>145</sup> Renvoi relatif à la *Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 28, paragr. 132 et 133.

<sup>146</sup> *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, 330-331; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 392-393; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, 720; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, paragr. 19 (déclaration d'invalidité et poursuite en dommages-intérêts incompatibles); *Mackin c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, paragr. 79-81 (*ibid.*).

d'accorder des redressements qui entraînent des répercussions financières à tel point qu'elles modifient la nature du régime législatif<sup>147</sup>.

[159] De plus, selon lui, le recours injonctif du Québec se montre inadéquat, parce qu'il obligerait le gouvernement fédéral à ne pas respecter d'autres dispositions législatives fédérales valides et en vigueur, en l'occurrence l'article 8(1) de la LPRP qui interdit la communication de renseignements personnels à des tiers sans le consentement de l'individu concerné.

[160] Également, comme le Québec ne recherche pas l'invalidité de l'article 11 de C-19 qui prévoit qu'il n'existe plus d'enregistrement des armes d'épaules ni l'obligation de détenir un permis pour les acquérir, le Canada prétend que le Tribunal ne peut ordonner la continuation de l'enregistrement jusqu'au transfert des données.

[161] Les principes applicables à l'octroi du remède approprié au mérite, dans les circonstances de l'espèce, sont, en partie, identiques à ceux énoncés lors de l'injonction interlocutoire. Encore une fois, pour fins de commodité, le Tribunal incorpore ces énoncés à son jugement.

[162] Dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*<sup>148</sup>, la Cour suprême rappelle la tradition remarquable du respect des décisions judiciaires par tous les justiciables canadiens et les institutions gouvernementales. Elle en souligne la dimension particulière dans le contexte du droit constitutionnel lorsque les tribunaux, tout en demeurant conscients de la séparation des pouvoirs entre les organes législatifs, judiciaires et exécutifs, veillent au respect des normes constitutionnelles<sup>149</sup>.

[163] Bien que cette décision porte entre autres sur la nature de la réparation juste et convenable qu'un tribunal peut ordonner en vertu de la *Charte*, on peut raisonnablement soutenir que ces principes peuvent servir de guide lorsqu'il s'agit de décider d'un litige constitutionnel qui traite du partage des compétences.

[164] On constate à la lecture de cette décision que le remède doit se moduler en fonction de circonstances de l'espèce et la nature du droit violé<sup>150</sup>. Le Tribunal doit faire appel à des moyens légitimes et s'efforcer de respecter la séparation des fonctions entre les diverses branches du pouvoir lorsqu'il détermine la réparation adéquate<sup>151</sup>. Lors de cet exercice, les tribunaux ne doivent pas s'écarter indûment de leur rôle, tout en défendant pleinement le droit en cause, l'objet de la violation, sans se révéler inéquitables ou disproportionnés pour la partie visée par la réparation<sup>152</sup>.

<sup>147</sup> *Schachter*, préc., note 146, p. 709-710.

<sup>148</sup> [2003] 3 R.C.S. 3.

<sup>149</sup> *Id.*, paragr. 33.

<sup>150</sup> *Id.*, paragr. 55.

<sup>151</sup> *Id.*, paragr. 56.

<sup>152</sup> *Id.*, paragr. 56, 57 et 58.

[165] On note qu'une réparation convenable et juste doit pouvoir évoluer de manière à relever les nouveaux défis, la pratique traditionnelle et historique ne pouvant faire obstacle aux exigences d'une notion réfléchie et péremptoire du remède approprié :

Enfin, il faut se rappeler que l'art. 24 fait partie d'un régime constitutionnel de défense des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la *Charte*. C'est ce qui explique pourquoi, en raison de son libellé large et de la multitude de rôles qu'il peut jouer dans différentes affaires, l'art. 24 doit pouvoir évoluer de manière à relever les défis et à tenir compte des circonstances de chaque cas. Cette évolution peut forcer à innover et à créer au lieu de s'en tenir à la pratique traditionnelle et historique en matière de réparation, étant donné que la tradition et l'histoire ne peuvent faire obstacle aux exigences d'une notion réfléchie et péremptoire de réparation convenable et juste. Bref, l'approche judiciaire en matière de réparation doit être souple et tenir compte des besoins en cause.<sup>153</sup>

[166] Notons que le Québec ne recherche nommément aucun remède en vertu de l'article 24(1) de la *Charte* puisqu'il n'invoque aucune violation de celle-ci. Selon l'article 52 de la *Loi de 1982 sur le Canada* :

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

(2) La Constitution du Canada comprend :

- a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;
- b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;
- c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

(3) La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

[167] En matière de remède constitutionnel, le Tribunal doit faire preuve de retenue. Il s'agit de remédier au mal en prescrivant la solution qui s'impose, sans pour autant aller au-delà de ce que requiert la violation du droit constitutionnel.

[168] En l'espèce, quelques solutions possibles se présentent au Tribunal. Premièrement, la déclaration pure et simple du caractère inopérant de l'article 29 de C-19. Deuxièmement, une déclaration qui module le caractère inopérant de cette disposition législative uniquement en ce qui se rapporte aux données du registre qui concernent les citoyens québécois. Troisièmement, une déclaration d'exemption constitutionnelle prononcée en faveur du Québec quant aux effets de cette mesure.

---

<sup>153</sup> *Id.*, paragr. 59.

[169] Quant à cette dernière possibilité, notamment eu égard à l'arrêt *R. c. Ferguson*<sup>154</sup>, il apparaît peu opportun de s'engager dans cette voie. Pour ce qui s'agit de la première, elle découle du texte même de l'article 52 de la *Charte* qui prévoit le caractère inopérant des dispositions incompatibles avec la *Charte*.

[170] Cependant, dans *Ferguson*, la Cour suprême enseigne que les dispositions législatives inconstitutionnelles deviennent inopérantes dans la mesure de leur incompatibilité<sup>155</sup>. Ici, la preuve qui permet au Tribunal de conclure tel qu'il le fait, comporte des éléments intrinsèquement et uniquement « québécois », les accords bilatéraux Canada-Québec à titre exemple. En effet, il s'avèrerait risqué pour ne pas dire exorbitant pour le Tribunal de conclure que la même situation factuelle existe partout ailleurs au Canada dans les autres provinces, alors qu'aucune preuve ne lui permet de ce faire.

[171] Donc, il apparaît raisonnable et opportun de conclure que la deuxième solution évoquée précédemment permet au Québec d'obtenir la réparation utile et nécessaire qu'il recherche tout en respectant le caractère particulier et unique de la preuve offerte pour justifier la violation constitutionnelle.

[172] Ainsi, la déclaration du caractère inopérant de l'article 29 de C-19 ne vaudra que pour les données provenant du Québec ou celles concernant les citoyens de cette province et ceux qui s'y trouvent ainsi que ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu contenues dans tous les fichiers ou registres relatifs à l'enregistrement des armes à feu autre que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouve au registre canadien des armes à feu ou à celui d'un contrôleur.

[173] Le Canada convient<sup>156</sup> que dans la mesure où le Québec peut obtenir les données du Registre, un délai raisonnable, qu'il établit à 30 jours, permettrait de ce faire. Par conséquent, le Canada, le Commissaire et le Directeur disposeront de ce délai pour obtempérer au jugement final du Tribunal.

[174] Cela ne vise cependant pas la problématique liée à l'enregistrement des données en date d'aujourd'hui jusqu'au moment où le transfert des données s'effectuera. À cet égard, le Tribunal doit référer à son jugement antérieur pour en reprendre certains passages.

[175] Pour le Québec, si le Tribunal devait reconnaître le bien-fondé de ce recours au mérite quant à la détention des données prévues par l'article 29 de C-19, le Registre serait amputé d'une réelle efficacité si, pendant le litige, le Canada peut cesser d'enregistrer les armes d'épaule ce qui ferait en sorte qu'un « vide » existerait quant à

---

<sup>154</sup> [2008] 1 R.C.S. 96.

<sup>155</sup> *Id.*, par. 65.

<sup>156</sup> Audition du 14 juin 2012, 11 h 04.

l'actualisation des données ayant pour conséquence d'obvier à son droit d'obtenir un registre possédant une efficacité réelle.

[176] Pour le Canada, puisque le Québec n'attaque pas constitutionnellement l'article 11 de C-19 au mérite, contrairement à son approche à l'égard de l'article 29 de C-19, il n'existe aucune apparence de droit, étant donné le principe de conformité constitutionnelle d'une loi valablement adoptée, qui justifierait le Tribunal à suspendre l'application de l'article 11 de C-19 pendant l'instance et, partant, le Tribunal ne peut accueillir cette demande.

[177] Énoncée autrement, la position du Canada revient à dire que le Québec devrait attaquer au mérite l'article 11 de C-19, bien qu'il ne possède aucun droit à évoquer pour ce faire, afin de pouvoir justifier une apparence de droit pendant l'instance à l'égard de sa conclusion interlocutoire quant à la suspension de cet article.

[178] Pour dire le moins, l'argument laisse perplexe. À charge de redite, le Québec n'a aucun intérêt juridique, ou plus précisément aucun droit qu'il puisse revendiquer en l'instance, pour faire invalider l'article 11 de C-19. En effet, dans la mesure où il pourra obtenir les données du Registre à jour, il devra lui-même mettre en place le mécanisme d'enregistrement. Pour le Tribunal, il s'avère exorbitant d'exiger que le Québec procède dès à présent à l'implantation d'un registre des armes à feu alors qu'il ignore spécifiquement selon quels paramètres il devra s'y prendre pour le mettre en fonction.

[179] En effet, la problématique de l'espèce nécessite une analyse respectueuse des principes énoncés préalablement, notamment dans des circonstances inédites et particulières, telles qu'en l'instance. Il faut savoir faire preuve de souplesse et même de créativité pour permettre à une partie qui possède un droit à faire valoir au mérite de conserver la possibilité d'obtenir une réparation juste et efficace. Obliger une partie à présenter un argument qu'elle sait mal fondé ne peut constituer un motif pour l'empêcher d'obtenir un remède auquel elle pourrait avoir droit.

[180] Notons que le Tribunal saisi de la demande provisoire<sup>157</sup> a conclu que pendant l'instance, il fallait maintenir le statu quo existant avant l'entrée en vigueur de C-19.

[181] Bien que le Tribunal ne soit pas lié par cette détermination, il la partage. En effet, la prépondérance des inconvénients favoriserait nettement le maintien du registre pour les armes d'épaule pendant l'instance et cette situation doit continuer pendant une période raisonnable suite au jugement au mérite, que ce ne soit que pour ne pas vider d'effets pratiques un éventuel jugement qui donne raison au Québec.

[182] Quant à l'importance de l'enregistrement des armes à feu, quitte à sembler prolixe, le Tribunal ne peut conclure autrement et de façon plus éloquente que la Cour suprême lorsqu'elle affirme que :

---

<sup>157</sup> Jugement du 5 avril 2012.

... Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. Le système d'enregistrement vise aussi, comme l'ensemble de la loi, à réduire l'usage abusif. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime de violence ou qu'il lui est interdit de posséder une arme, le régime d'enregistrement est censé aider la police à déterminer si le contrevenant possède en fait une arme à feu et à la confisquer. Le régime d'enregistrement vise également à réduire la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la Loi sur les armes à feu relatives à l'enregistrement et aux permis sont toutes deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. Le fait que le régime antérieur de certificats d'acquisition n'était pas assorti d'un système d'enregistrement n'empêche pas le gouvernement d'améliorer le système<sup>158</sup>

[183] Par conséquent, il s'ensuit raisonnablement et logiquement que la suspension de l'article 11 de C-19, pour une courte période, s'avère un « accessoire » obligé pour permettre de préserver les droits du Québec à obtenir une réparation juste et efficace. Avec respect pour l'opinion contraire, décider autrement viderait de son caractère pragmatique toute décision qui donne raison au Québec.

[184] Il s'avère donc, eu égard aux enseignements de l'arrêt *Doucet-Boudreau*<sup>159</sup> que dans les cas exceptionnels, tels qu'en l'instance, les principes qui semblent incontournables et dirimants, doivent recevoir une interprétation innovatrice, conforme aux circonstances particulières de l'espèce et s'en trouvent ainsi modulés pour permettre que la procédure, entendue dans son sens large, ne devienne pas la maîtresse du droit, entendue dans son sens noble.

[185] Comme l'exprime la Cour suprême dans cet arrêt<sup>160</sup> :

... Les tribunaux disposent maintenant d'une panoplie de redressements fondés sur l'équité qu'ils peuvent accorder en cours d'instance et lors du règlement final des différends.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu, préc., note 47, paragr. 47.

<sup>159</sup> *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*, préc., note 147.

<sup>160</sup> *Id.*

<sup>161</sup> *Id.*, paragr. 71.

[186] Voilà pourquoi le Tribunal suspendra l'application de l'article 11 de C-19 pendant une période de trente (30) jours du jugement final pour tout enregistrement d'armes à feu visé par les conclusions de son jugement.

[187] À charge de redite, le seul élément permettant de moduler ce qui précède réside évidemment dans le fait que le présent jugement porte sur le mérite de la demande et non sur un processus interlocutoire. Cela dit, les mêmes impératifs quant à la présentation d'un remède efficace demeurent de mise.

[188] En effet, il apparaît incongru, pour ne pas dire illogique, que le Tribunal ne puisse permettre de maintenir en place un mécanisme qui assure un remède efficace bien que la demande au mérite ne vise pas l'article 11 de C-19.

[189] Énoncée autrement, la suspension de l'article 11 de C-19 constitue un accessoire obligé à la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 29 pour permettre au Québec d'obtenir un remède efficace, sachant fort bien de plus que cette situation ne doit durer qu'au plus 30 jours après le jugement final.

[190] Finalement, en rappelant les enseignements de l'arrêt *Doucet-Boudreau* quant à la tradition remarquable du respect des décisions judiciaires par les institutions gouvernementales notamment dans le contexte de droit constitutionnel, le Tribunal conclut qu'il apparaît inopportun d'émettre une ordonnance de la nature d'une injonction à l'égard du Canada, du Commissaire ou du Directeur quant au transfert des données du Registre, puisque le jugement déclaratoire prononcé suffira certainement à déterminer de façon efficace et effective les droits et obligations des parties.

[191] À l'instar de l'arrêt *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*<sup>162</sup>, il existe ici un état de nécessité impératif et inévitable ou des circonstances exceptionnelles qui appellent une seule solution, en l'occurrence la suspension de la validité de l'article 11. Cette mesure s'avère proportionnée à l'état de nécessité et ne durera que temporairement<sup>163</sup>.

[192] Le Tribunal peut donc résumer ainsi ses constatations et conclusions, tant factuelles que juridiques :

- Il existe un écheveau complexe entre les autorités fédérales, provinciales et municipales qui tisse la toile du registre des armes à feu ce qui fait en sorte que celui-ci ne pouvait exister sans l'étroite et constante collaboration de chacun.
- L'implantation du registre des armes à feu, bien que découlant du pouvoir fédéral de légiférer en matière du droit criminel, crée un partenariat avec le Québec, notamment quant aux données contenues au Registre.

---

<sup>162</sup> [1985] 1 R.C.S. 721.

<sup>163</sup> *Id.*, paragr. 83 à 112.



- Les principes d'interprétation constitutionnelle n'autorisent pas un palier de gouvernement, dans le contexte très particulier et spécifique de l'espèce, à édifier une disposition législative qui possède comme attribut premier celui de vouloir empêcher les autres paliers de gouvernement d'exercer leur compétence législative en utilisant les fruits de ce partenariat.
- Ce manque de respect envers les champs de compétence du Québec obvie au principe du fédéralisme coopératif qui vise à satisfaire les besoins tant de l'ensemble du pays que de ses composantes.
- Vu notamment que les textes des formulaires de demande de permis, de possession, d'acquisition et d'enregistrement d'armes à feu, du protocole relatifs aux demandes de renseignements personnels et des accords intervenus entre le Canada et le Québec établissant que les données du Registre ne peuvent constituer un registre strictement « fédéral », il s'ensuit que le Québec peut obtenir les données du Registre.

### **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[193] **ACCUEILLE** la requête du Procureur général du Québec;


[194] **DÉCLARE** inopérant l'article 29 de la *Loi modifiant le Code criminel* et la *Loi sur les armes à feu* uniquement quant aux données provenant du Québec ou celles concernant les citoyens de cette province et ceux qui s'y trouvent ainsi que ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu contenues dans tous les fichiers ou registres relatifs à l'enregistrement des armes à feu autre que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent au registre canadien des armes à feu qui relèvent d'eux.

[195] **DÉCLARE** que le Procureur général du Québec est en droit de recevoir du Procureur général du Canada, du Commissaire aux armes à feu et du Directeur de l'enregistrement, dans un délai de trente (30) jours du jugement final, toutes les données provenant du Québec ou celles concernant les citoyens de cette province et ceux qui s'y trouvent ainsi que ceux qui y commettent des événements impliquant une arme à feu contenues dans tous les fichiers ou registres relatifs à l'enregistrement des armes à feu autre que les armes à feu prohibées ou les armes à feu à autorisation restreinte qui se trouvent au registre canadien des armes à feu qui relèvent d'eux.

[196] **DÉCLARE** que le Procureur général du Canada et le Directeur de l'enregistrement doivent continuer d'enregistrer jusqu'au transfert des données, ou au plus tard dans un délai de trente (30) jours du jugement final, toute cession d'une arme à feu sans restriction qui se rapporte à un résident du Québec ou à une arme à feu sans restriction qui s'y trouve.

[197] **DÉCLARE** que l'article 11 de la *Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule* est sans effet à l'égard de l'enregistrement des armes à feu sans restriction, et ce uniquement quant au dispositif du présent jugement;

[198] **AVEC DÉPENS.**

  
MARC-ANDRÉ BLANCHARD, J.C.S.

Me Eric Dufour  
Me Suzanne Gauthier  
Me Hugo Jean  
**BERNARD ROY**  
Avocat(e)s du Demandeur et Mis-en-cause, Le Contrôleur des armes à feu

Me Claude Joyal  
Me René Leblanc  
Me Dominique Guimond  
Me Ian Demers  
**JOYAL LEBLANC**  
Avocats du Défendeur et Mis-en-cause, le Commissaire aux armes à feu et le Directeur de l'enregistrement

Date d'audience : 11, 12, 13 et 14 juin 2012